

# دور المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق الاستقرار السياسي

أ.م.د. جمال طه علي

كلية القانون والعلوم السياسية

**The Role of the Federal Supreme Court in  
Political Stability**

**Asst. prof. Jamal Taha Ali  
Law and Political Science College**

عند التمعن في تركيبة السلطات الاتحادية واختصاصاتها والعلاقة بينها نجد ان كفة الرجحان تميل الى مجلس النواب بصفته الهيئة التشريعية اليوم ، إذ بالغ المشرع الدستوري في تغليب كفة مجلس النواب على السلطة التنفيذية وذلك من خلال منحه سلطات متعددة تخل بمبدأ الفصل بين السلطات. وعملياً نجد خلاف ذلك فالسلطة التنفيذية خلال السنوات المنصرمة كانت لها اليد الطولى وساعدها في ترجيح كفتها (المحكمة الاتحادية العليا) إذ فسرت الكثير من النصوص الدستورية لصالح تلك السلطة مما نتج عنه اختلالاً في التوازن بين السلطتين الامر الذي انعكس سلباً على الاستقرار السياسي للدولة .وتتعلق مشكلة البحث من تساؤل اساسي وهو " ما دور المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في العراق ؟ "ومن اجل الاجابة على هذا التساؤل ذهبت فرضية البحث الى " انه بالرغم من ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ اخذ بمبدأ الفصل بين السلطات الا انه لم يحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مما ادى الى خلافات بين هاتين السلطتين جعلت من المحكمة الاتحادية هي التي تحدد الصلاحيات المختلف عليها ". وقد تم الاعتماد على المنهج التحليلي والمنهج المقارن في هذا البحث .

الكلمات المفتاحية : المحكمة الاتحادية العليا ، الاستقرار السياسي ،

توازن السلطات

المخلص

يعد النظام السياسي العراقي نظاما برلمانيا وفق التوصيف الدستوري ، حيث اعطى البرلمان سلطات واسعة للهيئة التشريعية على حساب الهيئة التنفيذية ، ومن المعلوم بالضرورة ان أي خلاف بين هاتين الهيئتين على نطاق الصلاحيات يرجع الى المحكمة الاتحادية للبت فيه لا سيما في مجال تقديم مشاريع القوانين التي حرم دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الهيئة التشريعية منها ، وكانت قرارات المحكمة العليا في العراق لصالح الهيئة التنفيذية في هذا الشأن على اعتبار ان الدستور العراقي اعطى لـ ( مجلس النواب ) صلاحية تقديم " اقراح القوانين دون تقديم مشاريع للقوانين " .

Abstract

The Iraqi political system is considered a parliamentary system according to the constitutional description, where Parliament has given wide powers to the legislative body at the expense of the executive body. It is necessarily known that any dispute between these two bodies over the scope of powers is due to the Federal Court for decision, especially in the field of submitting draft laws that the Constitution of Iraq for the year 2005 included the legislative body, and the decisions of the Supreme Court in Iraq were in favor of the executive body in this regard, given that the Iraqi constitution gave the (House of Representatives) the power to submit "proposals for laws without submitting draft laws." Keywords: Federal Supreme Court, political stability, balance of powers

المبحث الأول دور المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق الاستقرار السياسي في المجال التشريعي

سنبين في هذا المبحث دور المحكمة الاتحادية العليا في " تحقيق التوازن بين السلطات " وفي مجال " اقتراح القوانين " وفي مجال " الاعتراض على القوانين " في مطلبين:

المطلب الأول في مجال اقتراح القوانين

سنقسم هذا المطلب الى فرعين نبين في الفرع الأول موقف المحكمة الاتحادية العليا من اقتراح القوانين وتقييم موقف المحكمة من هذه المسألة.

الفرع الأول موقف المحكمة الاتحادية العليا من اقتراح القوانين

أصدرت المحكمة الاتحادية العليا مجموعة قرارات رسمت بموجبها آلية اقتراح القوانين وفرقت بين تقديم مقترحات القوانين وتقديم مشروعات القوانين ومن هذه القرارات قرارها الصادر في القضية رقم (ثلاثة واربعون / اتحادية / ٢٠١٠) في ١٢ / ٧ / ٢٠١٠ ، حيث قررت الغاء القانون رقم ( عشرون ) لعام ٢٠١٠ الذي تضمن " الغاء وزارة البلديات والاشغال العامة " وعللت حكمها على النحو الآتي:

١. اخذ دستور عام ٢٠٠٥ بمبدأ " الفصل بين السلطات " في المادة (سبع واربعون) (١).

٢. ان دستور عام ٢٠٠٥ حدد اقتراح مشروعات القوانين من قبل السلطة التنفيذية والزم ان تعدها الجهات المختصة من السلطة التنفيذية لتعلقها بواجبات دولية ومالية واجتماعية وان اداء هذه الالتزامات يكون من قبل السلطة التنفيذية حسب المادة (ثمانون) من الدستور وليس الهيئة التشريعية .

٣. ان الدستور العراقي حدد في المادة (ستون) منه ان تقدم مشروعات القوانين من خلال جهتين ، وهاتين الجهتين هما " رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء " فقط ، واذا ما تم تقديمها من جهات اخرى فان ذلك يعد مخالفة لنص المادة (ستون/ أولاً) من الدستور (2).

٤. " ان الفقرة (ثانياً) من المادة (ستون) من الدستور اباحت تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من اعضاء مجلس النواب او من احدى لجانها المختصة ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون لأن المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعاً ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه الى أحد الجهتين المشار اليهما لإعداد مشروع القانون " (3). وانتهت المحكمة الى أن القانون موضوع الطعن قدم من لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب الى هيئة رئاسة المجلس ولم تقدمه السلطة التنفيذية ولم تبدي رأياً فيه ضمن التزاماتها السياسية الداخلية والدولية وهو مخالف للطريف الذي رسمه الدستور لإصدار القوانين وقررت الغاءه. وفي قرار آخر صدر بالدعوى المرقمة (٤٤/ اتحادية / ٢٠١٠) في ١٢/٧/٢٠١٠ قررت المحكمة الغاء قانون رقم (ثمانية عشر) لسنة ٢٠١٠ المسمى " قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية " ، وكررت المحكمة نفس الحجج والأسانيد التي اعتمدها في حكمها الأول. كما قررت المحكمة في حكم آخر صدر في الدعوى رقم (٢٥/ اتحادية / ٢٠١٢) بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٢ قررت فيه " عدم دستورية " المواد (١٨/ أولاً وثانياً وثالثاً وخامساً وسادساً) و(٣٧) و(٤١/ أولاً) و(٤٦ و ٤٧ و ٤٨ و ٤٩) من " قانون الموازنة العامة الاتحادية " رقم (٢٢) لعام ٢٠١٢ وقد تم تأسيس الحكم على الأسباب الآتية:

١. ان مجلس النواب لم يتقيد بمشروع القانون المصادق عليه من قبل مجلس الوزراء وأجرى عليه تعديلاً خلافاً للمادة (ستون) من الدستور؛ لأنه زاد على اجمالي النفقات بدون اقتراح مجلس الوزراء او أخذ موافقته ويدون أن يبين مجلس النواب حالة الضرورة التي تبرر الزيادة، ويعد هذا خرقاً لمبدأ " الفصل بين السلطات " الذي نصت عليه المادة (سبع واربعون) من الدستور .

٢. ان ما قام به مجلس النواب يخالف المادة (٦٢/ ثانياً) من الدستور والتي تنص على أن " لمجلس النواب اجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها ولهُ عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات " . وكذلك يخالف المادة (ستون/ ثانياً) من الدستور والمادة (١٣٠) من " النظام الداخلي لمجلس النواب " والتي نصت على " يجب على اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة ، ويجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته ، ويسري هذا على كل اقتراح بتعديل تتقدم به أية لجنة من لجان المجلس او أحد الاعضاء اذا كانت تترتب عليه اعباء مالية " (4). وهذا ما لم يرق به مجلس النواب .

٣. ان مجلس النواب أضاف اعباء على الحكومة باستحداث (٤٠) ألف درجة وظيفية بدون أن تكون له صلاحية في ذلك فضلاً عن إضافة اعباء مالية أخرى على الحكومة في المواد الأخرى المشار اليها أعلاه.

٤. أضاف مجلس النواب المادة (٤٦) من الموازنة الزم بها وزارة الخارجية بمراعاة النسب السكانية لكل محافظة عند التعيين والقبول بدورات معهد الخدمة الخارجية ولا علاقة لهذا الأمر بقانون الموازنة.

٥. غير مجلس النواب بأوجه التخصيصات وخاصة ما يتعلق بالنفط دون الرجوع الى مجلس الوزراء .

ولهذه الأسباب قررت المحكمة عدم دستورية المواد المشار اليها أعلاه. وفي ذات الحكم ايضاً قررت المحكمة ان حذف المواد (٢٣/ ز ، و ٢٥ و ٣٥/ أولاً و ٣٦) من قبل مجلس النواب عند تشريع هو بمثابة رفض الموافقة عليها وهذا يدخل ضمن صلاحيات المجلس الدستورية، وأما ما يتعلق بالمادة (خمسون) بشأن اجراء المناقلة فهي ايضاً تدخل ضمن صلاحياته الدستورية . وأصدرت المحكمة حكماً في الدعوى رقم (اربع وستون/ اتحادية/ ٢٠١٣) الذي حكمت فيه بـ " عدم دستورية قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء " والغاءه، واستندت المحكمة في ذلك الى مجموعة من الأسانيد هي:

١. ان أصل القانون مقترح من "مجلس النواب " ولم يقدم من " السلطة التنفيذية " او يؤخذ رأيها فيه حسب ما وضعنا سابقاً .

٢. ان التطبيق السليم للمواد (ستون/ أولاً) و(ثمانون/ أولاً وثانياً) من الدستور لا يعني الحيلولة بين مجلس النواب وحقه الاساسي في تشريع القوانين؛ لأن ذلك يدخل في اختصاصه الذي نصت عليه المادة (واحد وستون/ أولاً) من الدستور، وانما لكي يأخذ (مقترحات القوانين) سياقاتها الدستورية في مجالس التشريع بأن تصاغ بصيغة (مشاريع قوانين) بالتنسيق مع " السلطة التنفيذية " .

٣. اذا لم تقم " السلطة التنفيذية " باعداد مشروعات القوانين بدون سند من الدستور فبإمكان مجلس النواب تحريك مسؤوليتها وسحب الثقة منها حسب الاجراءات التي نص عليها الدستور وبذلك نكون أمام تطبيق صحيح لـ " مبدأ الفصل بين السلطات " والتطبيق السليم

١ " مبدأ تقاسم المهام والحيلولة دون تداخلها " .وفي ذات السياق قضت المحكمة بالغاء قانون رواتب ومخصصات رئاسة الجمهورية رقم (٢٦ / ٢٠١١) و " قانون رواتب ومخصصات مجلس الوزراء رقم ٢٧ لسنة ٢٠١١ " للأسباب المذكورة أعلاه.

### الفرع الثاني تقييم موقف المحكمة الاتحادية العليا في مجال اقتراح القوانين

قبل الدخول في تقييم موقف المحكمة الاتحادية العليا في مجال تشريع القوانين نرى من المناسب أن نتعرض بشيء من الإيجاز لتجارب كل من الولايات المتحدة والمانيا ثم نتعرض بعد ذلك الى العراق وتقييم موقف الحكومة.

#### أولاً: الولايات المتحدة الأمريكية

سعى الدستور الأمريكي الى الموازنة بين تقييد سلطة الحكومة الاتحادية في التشريع وبين ايجاد بعض الوسائل التنفيذية المؤثرة فيه من حيث اقتراح القوانين لم يشر الدستور الى أي اختصاص لرئيس الدولة في ذلك بل يختص الكونجرس باقتراح مشروعات القوانين اذ نص الدستور على ان تتاط جميع السلطات التشريعية به حيث تتسع سلطة الكونجرس لدرجة انشاء وتنظيم الاجهزة التنفيذية والغاؤها بقانون، وذلك من أجل اعطاء الكونجرس سلطة التأثير على الحكومة وتحقيق التوازن ، الا ان الرئيس يمكن ان يقدم توصية تشريعية " حيث ان التوصية التشريعية هي مقترحات على شكل قوانين غير مصاغة في صورة مشروع قانون كامل يضمنها الرئيس في كلمته عن حالة الاتحاد التي يوجهها للكونغرس ويعرض فيها التشريعات اللازمة وجدى هذه التشريعات ويترك للبرلمان مسألة صياغتها " (5).وعل الرغم من ان الدستور لم يحدد جهة اختصاص تقديم الموازنة الا انه ومنذ عام ١٧٨٩ سمح لسكرتير الشؤون المالية (وزير المالية) بالاتصال بالبرلمان لتقديم التقارير والبيانات المالية بنفسه شفويًا وكتابة بشكل سنوي في حين يترك للكونجرس حرية الموافقة عليها من عدمه إذ بإمكانه اجراء تعديلات على الموازنة وتغييرها مما سمح بالتأثير على عمل الحكومة بتحديد نفقاتها(6).

#### ثانياً: المانيا الاتحادية

اتجه المشرع وفقاً للقانون الأساسي لعام ١٩٤٩ نحو تقوية سلطة الحكومة في مجال اقتراح القوانين بخلاف الحال في مجال وضع اللوائح التنفيذية والمستقلة.فمن حيث اقتراح القوانين فان لكل من الحكومة الاتحادية ومجلس البرنسدسات والبوندستاغ حق عرض مشاريع القوانين وللحكومة حق تقديم مشاريع القوانين الى البوندستاغ ، حيث نص الدستور الالمانى لعام في الفقرة ١ من المادة ٧٦ " يجوز تقديم مشروعات القوانين الى البوندستاغ من قبل الحكومة الاتحادية ، او من أعضاء البوندسدسات او من أعضاء البوندستاغ " (7). الذي عليه التعليق عليها خلال فترة معينة ما لم تعلن الحكومة ان مشروع القانون يتسم بالاستعجال فعندئذ يقدم للبوندستاغ ضمن إجراءات معينة، واذا رفضت البوندستاغ مشاريع الحكومة التي عدتها مستعجلة فان الرئيس الاتحادي يستطيع أن يعلن حالة الضرورة التشريعية بطلب من الحكومة وموافقة البوندسترات لتصبح مشاريع القوانين نافذة على الرغم من معارضة البوندستاغ ويكون ذلك لمدة لا تتجاوز ستة أشهر ولا يجوز أن تتناول تعديل الدستور او تعطيله ومما يمنع من تحك البرلمان في تحجيم عمل الحكومة وحاجاتها المؤسساتية اذ مشروع الموازنة اذا لم يعتمد من قبل البرلمان في نهاية السنة المالية يجوز للحكومة الاتحادية أن تتفق جميع النفقات الضرورية لتغطية نفقات المؤسسات لحين بدء نفاذه (8).ويلاحظ أن جميع مشروعات القوانين التي تؤدي الى زيادة الانفاق او ايجاد نفقات جديدة او الى نقصان الإيرادات العامة تتطلب موافقة الحكومة عليها.

#### ثالثاً: العراق

ميز الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فيما يتعلق باقتراح القوانين في المادة (ستون) منه بين المشاريع المقدمة من قبل " السلطة التنفيذية " فأسمائها " مشروعات القوانين " وتلك التي يتقدم بها مجلس النواب فأسمائها " اقتراحات القوانين ".ويرجع هذا التمييز الى كون الأولى انما تكون مدروسة وقابلة للنقاش والتصويت إذ تتولى الحكومة صياغتها بخلاف الثانية التي لا تكون كذلك، ويذهب جانب من الفقه الى تأييد هذا الاتجاه للدستور باعتبار أن مجلس النواب ليس بإمكانه صياغة مقترحات القوانين لعدم امتلاكه الاجهزة الفنية التي تؤمن الدراسة، فضلاً عن ما أفرزته التجربة من قيام النواب باقتراح قوانين لا تحقق المصلحة العامة للمجموع وهذا ما كان سائداً في ظل القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.وقد وجد هذا الرأي صدا في المحكمة الاتحادية العليا ومن خلال استقرار القرارات التي نكرناها لاحظنا أن المحكمة الاتحادية العليا جعلت مجلس النواب ضعيف الإرادة فيما يتعلق بممارسة الوظيفة التشريعية ويقتصر دوره على تقديم أفكاره (مقترحاته) الى السلطة التنفيذية لتتولى اعداد مشروعات القوانين بتاتها، ومن خلال هذا الاتجاه عملت المحكمة الاتحادية العليا على تدعيم اختصاصات الحكومة وتقويتها على حساب مجلس النواب.ولذلك يمكن القول أن موقف المحكمة جاء متبايناً من مسألة

حفظ التوازن بين السلطات فمن جهة عملت على حصر تقديم مشروعات القوانين بالسلطة التنفيذية لعدم وجود وسيلة لهذه السلطة تستطيع عبرها ان تؤثر على " مجلس النواب " لو استبعد. ويظهر ذلك بوضوح فيما يخص القوانين المالية او التي تتطلب زيادة في الانفاق، ومن جهة أخرى يلاحظ أن مشروعات القوانين الخاصة بالحياة الإدارية والتنظيمية لكل سلطة يكون تقديمه من قبل تلك السلطة مثل قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ وقانون رواتب ومخصصات مجلس النواب رقم (٢٨) لسنة ٢٠١٢ وقانون مجلس القضاء الاعلى رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٧. وبالتالي فإن المحكمة الاتحادية العليا حصرت سلطة مجلس النواب بالموافقة او الرفض على مشروعات بدون ادخال تعديلات عليها وهذا ما اشترت اليه صراحة في قرارها رقم (٢٥/ اتحادية/ ٢٠١٢) والذي ذكرناه سابقاً. وهكذا ليس لمجلس النواب سواء امكانية تحريك المسؤولية السياسية كسلطة مقابلة لحالة انفراد الحكومة بتقديم مشروعات القوانين والتحكم في جدول اعمال المجلس تبعاً لذلك لا بل ان موقف المحكمة قدم بعض " الشروط الضمنية " لتحريك المسؤولية وهي " ان لا تستند الحكومة في امتناعها او تلکؤها في صياغة مشروعات القوانين الى سند دستوري او قانوني في حين يفترض أن المسؤولية السياسية لا تنشأ بالضرورة عن مخالفة الدستور او القانون بل مجرد خلاف سياسي على درجة من الأهمية بين السلطتين يكفي لتحريك المسؤولية حفاظاً على وحدة العمل داخل الدولة ومنع تجزئتها ". الا أن " المحكمة الاتحادية العليا " قد عدلت عن هذا الاتجاه في حكم لها صدر في الدعوى رقم (ست وثلاثون/ اتحادية / ٢٠١٥) حيث اتخذت القرار بـ "... ان تشريع القانون المطعون بعدم دستوريته من مجلس النواب يتفق مع توجهات المحكمة في قرارها الصادر في ١٤/٤/٢٠١٥ بالعدد (٢٩/٢١/ اتحادية / ٢٠١٥) لأنه لا يتعلق بالسياسة المالية للدولة ولا يتعارض مع المنهاج الوزاري المصادق عليه من مجلس النواب ولا يمس استقلال السلطة القضائية بل أتى تكويناً لهذا الاستقلال...". وقد صدر هذا الحكم بمناسبة الطعن بقانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٥ " قانون التعديل الأول لقانون الغاء النصوص التشريعية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوى رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٥ ". وهذا اتجاه سليم وتطور مهم في قضاء المحكمة الاتحادية العليا فالقوانين التي تتطلب زيادة في الانفاق او تعديل على الايرادات فيجب أن تقدم من الحكومة او على الأقل يأخذ رأياً فيها وهذا ما استقر عليه الحال في الأنظمة السياسية المماثلة كما وضحنا. أما باقي القوانين فانه لمجلس النواب سلطة تقديرية في تقديم مشروعاتها واقرارها .

### المطلب الثاني في مجال الاعتراض على القوانين

سنبتع في هذا المطلب ذات الخطة التي اتبعناها في المطلب الأول حيث سببين في الفرع الأول موقف المحكمة من الاعتراض على القوانين وتقييم هذا الموقف في الفرع الثاني:

### الفرع الأول موقف المحكمة الاتحادية العليا في مجال الاعتراض على القوانين

طلب نائب ريس الجمهورية بكتابة الرقم (م.ن ١٠/١/٢٠١٢/٨٢٦) في ٢٩/٣/٢٠٠٩ استفساراً عن حكم المادة (ثلاثة وسبعون/ ثالثاً) من الدستور وهل يملك رئيس الجمهورية للدورة الانتخابية (الثانية) صلاحية " عدم الموافقة على القوانين " التي وضحها " مجلس النواب " واعادتها للمجلس للنظر في النواحي المعترض عليها كما هو الحال في الصلاحية المعطاة لمجلس الرئاسة في المادة (١٣٨/ خامساً) من الدستور. اذ قررت المحكمة " ان المادة (ثلاثة وسبعون) من دستور جمهورية العراق أوردت صلاحيات رئيس الجمهورية ومنها ما ورد في الفقرة (ثالثاً) من هذه المادة التي تنص على ان (يصادق ويصدر القوانين التي يبينها مجلس النواب، وتعد مصادفاً عليها بعد مضي (١٥) يوماً من تاريخ تسليمها)، أما الصلاحية المنصوص عليها في المادة (١٣٨) الفقرة (خامساً) من الدستور فانها انيطت حصرياً بمجلس الرئاسة المشكل بموجب المادة (١٣٨) من الدستور ولم ترد ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (٧٣) لذا فان رئيس الجمهورية الذي سينتخب في الأدورة القادمة لمجلس النواب لا يمتلك الصلاحية المنصوص عليها في الفقرة (خامساً) من المادة (١٣٨) من الدستور لأنها لم ترد في المادة (٧٣) منه " (٩). وقد أكدت المحكمة هذا التوجه في القضية رقم " ثمان وعشرون/ اتحادية/ ٢٠١٢ " في ٣٠/٥/٢٠١٢ وأضاف أن المادة (١٣٨) من الدستور وردت ضمن الأحكام الانتقالية التي اقتضتها مرحلة (الدورة الأولى) لمجلس النواب وانتهت بانتهائها ولا يمكن سحبها على المراحل اللاحقة للدورة الأولى لمجلس النواب وبعدها أخذ " رئيس الجمهورية " يمارس صلاحياته استناداً للمادة (ثلاثة وسبعون) من الدستور وليس من بينها " الاعتراض على القوانين " والقرارات التي يشرعها " مجلس النواب ". ويمكن القول أن المحكمة الاتحادية العليا اعتمدت على التفسير الحرفي للنصوص الدستورية دون الاستناد الى " روح الدستور وجوهر النظام البرلماني " على ما سنوضحه لاحقاً.

### الفرع الثاني تقييم موقف المحكمة الاتحادية العليا في مجال الاعتراض على القوانين

سنبين في هذا الفرع موقف الانظمة المقارنة ثم نتعرض الى موقف العراق وتقييم تجربة المحكمة.

#### أولاً: الولايات المتحدة

منح الدستور الأمريكي في المادة الثانية من " رئيس الجمهورية " سلطة " الاعتراض على القوانين " التي يقرها الكونجرس باعتباره احدى (الكوابح) التي تحقق التوازن بين سلطة رئيس الجمهورية وسلطة الكونجرس ، حيث ان الاعتراض على القوانين من قبل الرئيس فمن شأنه إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان واعادته الى البرلمان مع الاسباب الموجبة للاعتراض ، فاذا وافق البرلمان بمجلسيه مرة اخرى باغلبية الثلثين اصبح قانونا رغم اعتراض الرئيس (10).

#### ثانياً: المانيا الاتحادية

لم يعط الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ الرئيس الاتحادي سلطة الاعتراض على القوانين فهو يختص بالتصديق عليها بالتوقيع المقابل وتنتشر في " الجريدة الرسمية " وقضت المادة (٧٨) من الدستور بأن القانون يصح نهائياً اذا أقره البوندستاغ ووافق عليه مجلس البوندسرات مما يجعل توقيع رئيس الدولة عليه أمراً شكلياً. ومع هذا يملك الرئيس الاتحادي سلطة الاعتراض غير المباشرة من خلال احواله الى المحكمة الدستورية وهو ما يسمى " الاعتراض المحيل " (11). واستقر العرف على منح الرئيس صلاحية الامتناع عن توقيع القانون وبالتالي اهمال تطبيقه. ويمكن القول أن النظم الاتحادية تتجه الى أعضاء رئيس الدولة سلطة الاعتراض للحد من تعسف السلطة التشريعية سواء أكان بالنص الصريح مثل الولايات المتحدة او بالعرف مثل المانيا (12).

#### ثالثاً: العراق

اتسم دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في معالجة قدرة الحكومة على التأثير السلبي في التشريعات بالغموض وفيما يتعلق بسلطة الرئيس على الاعتراض على القوانين فقد وردت ضمن صلاحيات " مجلس الرئاسة " في الدورة الأولى المادة (١٣٨) ولم ترد ضمن صلاحيات " رئيس الجمهورية " في المادة (ثلاثة وسبعون) من الدستور. وبالتالي فإن المشرع الدستوري لم يمنح الرئيس سلطة الاعتراض على القوانين وهو أمر لا ينسجم مع مبادئ النظام البرلماني التي تكفل " التوازن بين السلطات " ولا يملك حق المادة درس القانون (13). وبالتالي كان يمكن للمحكمة الاتحادية العليا أن تلعب دوراً مهماً في هذا المجال من خلال عد التقييد بحرفية النصوص وتبرير حق الاعتراض بروح الدستور وجوهر النظام البرلماني والتوازن بين السلطات. إذ ليس من الضروري أن ينص الدستور على هذا الحق بشكل مباشر ما دام نص على النظام البرلماني في المادة الأولى منه ويمكن استنتاجه بشكل غير مباشر على نحو ما ذكرنا وهو ما ندعوا المحكمة الى الأخذ به والعدول عن اتجاهها هذا.

### المبحث الثاني دور المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق التوازن بين السلطات في المجال الرقابي

سنبين في هذا المبحث دور المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق " التوازن بين السلطات " وفي مجال سحب الثقة في ثلاثة مطالب وعلى النحو الآتي:

#### المطلب الأول في مجال التحقيق البرلماني

#### الفرع الأول موقف المحكمة من التحقيق البرلماني

شكل مجلس النواب لجنة من (١٣) نائب من أعضاء المجلس للتحقيق في موازنة محافظة صلاح الدين وطعن المحافظ بتشكيل هذه اللجنة لأنها تخالف أحكام الدستور الذي لم ينص على سلطة مجلس النواب بتشكيل لجان التحقيق البرلماني ولأن الرقابة على موازنة محافظة صلاح الدين من اختصاص مجلس المحافظة. وقد قررت المحكمة في حكمها الصادر بالدعوة رقم (تسعون/ اتحادية/ ٢٠١٣) في ٦/١١/٢٠١٣ " ان من حق مجلس النواب تشكيل لجان تحقيقية وله سلطة مراقبة مجلس المحافظة استناداً للمادة (٢/ ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وان تتشكل اللجان التحقيقية البرلمانية يعد من وسائل مجلس النواب للرقابة استناداً الى احكام المواد (٨٢) و(٨٤) من النظام الداخلي للمجلس ولهذه اللجان الصلاحيات القانونية للوصول الى الحقائق بدون اتخاذ الإجراءات التنفيذية انما تشعر الجهات ذات العلاقة بوجود خرق للقانون مثل هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية والادعاء العام... وانتهت المحكمة الى الدعوى " . ونود أن نسجل في هذا الصدد أن المحكمة لم تتعرض الى دور مجلس النواب في حالة وجود فرق للقانون تأكدت منه لجنة التحقيق البرلمانية وانما اكتفت بأن تقوم اللجنة باشعار الجهات المختصة.

### الفرع الثاني تقييم دور المحكمة الاتحادية العليا في مجال التحقيق البرلماني

ان التحقيق البرلماني هو من الوسائل التقليدية التي تستطيع من خلالها السلطة التشريعية التأثير على " السلطة التنفيذية " ، اذ يقوم البرلمان بتشكيل لجان خاصة من بين اعضائه للتحقيق في أي موضوع يتعلق بأداء الهيئات العامة في الدولة او توجيه اتهام لأحد الوزراء او للتحقق من وجود فساد مالي او اداري في وزارة ما وتنتهي مهمة اللجنة بتقديم التقرير الخاص بذلك الى البرلمان، ومن خلال هذا التقرير يستطيع البرلمان الاطلاع على حسن أداء الجهاز الإداري في الدولة وكشف عيوبه ان وجدت. وقد يترتب على اجراء التحقيق محاسبة الوزير اذا ثبت وجود تقصير في أداء وزارته مما قد يؤدي الى سحب الثقة منه<sup>(14)</sup>. وعلى الرغم من تجاهل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ هذه الوسيلة في الرقابة على عمل السلطة التنفيذية الا أن المحكمة الاتحادية العليا ومن خلال حكمها السابق الاشارة له أقرت لمجلس النواب " صلاحية تشكيل لجان التحقيق البرلمانية " ، ولكن المحكمة لم تتعرض الى دور هذه اللجان في تقديم تقريرها الى مجلس النواب وسلطة هذا المجلس في سحب الثقة استناداً الى تقرير اللجنة البرلمانية، واشترطت المحكمة تسلسلاً معيناً لسحب الثقة من الحكومة او من أحد أعضائها ووضعت شروطاً ضمنية لذلك - على نحو ما سنوضحه لاحقاً - مما افقد هذه اللجان دورها في مراقبة عمل الحكومة.

### المطلب الثاني في مجال الاستجواب

سنبين في هذا المطلب موقف المحكمة من الاستجواب وتقييم هذا الموقف في فرعين على النحو الآتي:

### الفرع الأول موقف المحكمة الاتحادية العليا من الاستجواب

قررت المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى رقم (احدى واربعون/ اتحادية / ٢٠١٢) في ٢٠١٢/٧/٨ " ... دقت المحكمة عريضة الدعوى ومستنداتها واطلعت على ما سمي في عريضة الدعوى (محاوِر الاستجواب) ودقت ما ورد فيها فوجدت أن المادة (٦١/ سابقاً/ ج) من الدستور قضت بأن " لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء لمحاسبتهم في أمور تدخل في اختصاصهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه " . كما وجدت أن المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب قد اشترطت فوق ذلك أن يبين في طلب الاستجواب موضوع الاستجواب والوقائع والامور الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند اليها مقدم الاستجواب ووجه المخالفة الذي ينسبه الى من وجد الاستجواب اليه وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب اليه، ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أمور مخالفة للدستور او القانون او عبارات غير لائقة او أن يكون متعلقاً بأمر لا تدخل في اختصاص الحكومة او أن تكون في تقديمه مصلحة خاصة او شخصية للمستجوب كما لا يجوز أن يقدم الاستجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك. ولم تجد المحكمة أيّاً من الشروط المذكورة متوفرة في طلب استجواب وزير التعليم العالي والبحث العلمي إضافة لوظيفته فالادعاء كون الوزارة تقوم بالتنفيذ الانتقائي للقوانين والتعليمات التي تتيح لذوي الشهداء الأولوية في التعيين لم ترد في الاستجواب واقعة معينة تضمنت ذلك كما لم يبين أي سبب يستند آليه لاثبات او تعزيز هذا الادعاء ولم يبين ما لدى المستجوب من أسانيد لاثباتها وانما وردت العبارات على وجه العموم ولا تتضمن وقائع معينة فيها خرق للدستور او القانون... لذلك تجد المحكمة أن طلب الاستجواب يفقر الى الشروط المنصوص عليها في المادة (٥٨) من النظام الداخلي والمادة (٦١/ سابقاً/ج) من الدستور وان جميعها وردت صيغ (السؤال او الاستيضاح المنصوص عليها في المادة (٦١/ سابقاً/ ادب) ولكل ما تقدم ترى المحكمة أن طلب الاستجواب يخالف أحكام المادة (٦١/ سابقاً/ج) دستور والمادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب ولذلك قررت الغاء طلب الاستجواب الوارد في كتاب مجلس النواب رقم (١/٩/١/ش/٣١٤١) في ٢٠١٢/٤/٤. وبهذا الحكم تكون المحكمة الاتحادية قد اضعفت الاختصاص الرقابي لمجلس النواب وتعرضت لمسألة تخرج عن اختصاصها وعززت موقف الحكومة على حساب مجلس النواب.

### الفرع الثاني تقييم دور المحكمة فيما يخص الاستجواب

يعد الاستجواب من الوسائل المهمة التي تستطيع من خلالها السلطة التشريعية التأثير على السلطة التنفيذية ويقصد به محاسبة أحد الوزراء او الوزراء بأكملها عن سلوك معين يتصل بالمسائل العامة وقد يتضمن الاستجواب نقداً لسياسة الوزارة والتتديد بها مما يجعله أكثر خطورة من السؤال وطبيعة النظام البرلماني يقتضي منح البرلمان سلطة استجواب أعضاء الوزارة. واضعاف قدرة البرلمان على استجواب أعضاء الوزارة يؤدي الى اختلال التوازن الذي يقوم عليه النظام البرلماني وقد يؤدي الى تحول الحكومة الى حكومة استبدادية

وتجعل من البرلمان تابع للحكومة وهذا يتعارض مع مبادئ الديمقراطية النيابية التي تجعل البرلمان في المقام الأول<sup>(15)</sup>. ونعتقد ان ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا غير سليم لأسباب كثيرة منها:

١. ان المادة (٦١/ سابعاً/ج) من الدستور اعطت عضو مجلس النواب سلطة استجواب أعضاء الوزارة بموافقة (٢٥) عضواً آخرين ولم تشترط شروط خاصة لذلك.

٢. ان شروط الاستجواب وردت في المادة (٥٨) من النظام الداخلي وهي شروط تتسم بالعموم وقابلة للتأويل، وتستطيع المحكمة أن تتجاوزها ولها أكثر من حكم رفضت التعرض به للنظام الداخلي لمجلس النواب.

٣. ان مناط الرقابة على الدستورية هو مخالفة أحكام الدستور وليس النظام الداخلي لمجلس النواب او أي قانون آخر. وبالتالي لا يمكن القول ان طلب الاستجواب غير دستوري لأن الدستور في المادة (٦١/ سابعاً/ ج) لم يحدد شروط خاصة للاستجواب.

٤. ان المحكمة الاتحادية العليا بهذا الحكم قوضت صلاحيات مجلس النواب وخرقت مبادئ النظام البرلماني التوازن بين السلطات ورجعت كفة الحكومة على كفة مجلس النواب.

### المطلب الثالث في مجال سحب الثقة

سنبين في هذا المطلب موقف المحكمة الاتحادية العليا من الاستجواب وتقييم هذا الموقف في فرعين وعلى النحو الآتي:

#### الفرع الأول موقف المحكمة من سحب الثقة

ان مجلس النواب حدد آلية معينة لاستخدام الرقابة البرلمانية ان لا يحق للنائب استخدام وسيلة من دون اللجوء الى الوسيلة التي قبلها " السؤال تم طرح موضوع عام للمناقشة ثم التحقيق ثم الاستجواب ثم سحب الثقة " ، وقد قررت " المحكمة الاتحادية العليا " في الدعوى رقم (احدى وخمسون/ اتحادية/ ٢٠٠٩) في ١٢/١٠/٢٠٠٩ بدستورية هذه الآلية وجاء في قرارها " ... لما كان تحديد الأولويات في استخدام الرقابة البرلمانية هو من الأمور التنظيمية للمجلس وان هذه الأمور والاعمال لا تخرج عن مضمون احكام المادة (٦١) من الدستور ولا صلاحية للمحكمة الاتحادية العليا للتدخل في هذه الأمور لسير عمل مجلس النواب وتأسيساً على ما تقدم لا تشكل موضوع الدعوى خرقاً لأحكام الدستور...". وهذا الحكم يكشف لنا أن المحكمة الاتحادية العليا ترى أن سحب الثقة هو وسيلة من بين عدة وسائل لتحريك الرقابة على الحكومة وأنه لا يجوز اللجوء الى هذه الوسيلة قبل اللجوء الى الوسائل السابقة (سؤال طرح موضوع عام للمناقشة والتحقيق والاستجواب). وتطلبت المحكمة الاتحادية بعض الشروط الضمنية لسحب الثقة وهي " الا تستند الحكومة عند امتناعها او تلكوها في صياغة مشروعات القوانين الى سند في الدستور او القانون " . وهذا ما نصت عليه في قراراتها (تسعة عشر/ اتحادية/ ٢٠١٣) في ٦/٥/٢٠١٣ و(اربع وستون/ اتحادية/ ٢٠١٣) في ٢٦/٨/٢٠١٣ و(تسع وسبعون/ اتحادية/ ٢٠١٣) في ٢٣/١٠/٢٠١٣. ومن المفترض أن المسؤولية السياسية لا تأتي من مخالفة حكومة للقانون او الدستور بالضرورة ، بل ان وجود خلافات سياسية كبيرة تكفي لتحريكها مما يقلل من مجال المسؤولية السياسية ، خصوصاً وان الدستور لم يضع سبباً محدداً لسحب الثقة بل جاء موقفه عاماً .

#### الفرع الثاني تقييم موقف المحكمة الاتحادية العليا من سحب الثقة

##### أولاً: ألمانيا الاتحادية

منح القانون الأساسي الألماني لمجلس البوندستاغ سلطة " سحب الثقة " من المستشار شريطة انتخاب بديل له بالاكثرية المطلقة ضمن مهلة " ثلاثة أسابيع " واذا لم يستطع اختيار بديل خلال هذه المهلة فانه يجب على رئيس الجمهورية حل مجلس البوندستاغ بناء على اقتراح المستشار الاتحادي، إن هذا الموقف جاء بعد الاستقادة من تجربة دستور (فايمر) وكان الهدف من هذه الآلية الجديدة عدم تمكين البوندستاغ من اسقاط الحكومة من دون تقديم البديل وهو ما جعل الاستقرار الحكومي يتسم بالعقلانية وليس لمجلس البوندسرات سلطة تحريك المسؤولية السياسية لحماية هذا الاستقرار<sup>(16)</sup>. وقد قررت المحكمة الدستورية ان من حق المجلس سحب الثقة من الحكومة اذا لم تكن قادرة على التصرف سياسياً وتحقيق الأهداف التي تسعى اليها، وهذا يعني أن القضاء الدستوري حاول أن يحدد الأسباب التي تستدعي سحب الثقة والتي لم يتعرض لها الدستور.

##### ثانياً: العراق

نصت المادة (احدى وستون/ أولاً) من دستور عام ٢٠٠٥ على:



" أ. لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ولا يجوز طرح موضوع الثقة الا بناءً على رغبته او طلب موقع من خمسين عضواً أثار مناقشة استجواب موجهة اليه ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة أيام من تاريخ تقديمه.

ب. لمجلس النواب بناءً على طلب خمس أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولا يجوز أن يقدم الطلب الا بعد استجواب موجه الى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب". ويعني ذلك ان المشرع الدستوري العراقي قد حدد مجموعة الضمانات التي تمنع التسرع في تحريك " المسؤولية السياسية للوزارة " من حيث وجوب توجيه استجواب وان يقدم عدد محدد من النواب لطلب سحب الثقة ، وانقضاء مدة محددة تفصل بينها وبين اتخاذ قرار السحب ، بالإضافة الى الأغلبية المطلوبة وهي الأغلبية المطلقة. ولكن مما يعيب مسألة تحريك " المسؤولية السياسية للوزارة " ان مجلس النواب وفر وسيلة لاستخدام الرقابة البرلمانية ، اذ لا يحق للنائب استخدام وسيلة دون اللجوء الى الوسيلة التي قبلها وبالتالي فان سحب الثقة لا يجوز الا بعد استفاد الوسائل السابقة الأخرى وهذا ما أيدته المحكمة الاتحادية العليا حسب ما وضحنا سابقاً. ويمكن القول أن وضع تلك الآليات ليس شأنًا تنظيمياً فحسب ، بل هو دستورياً يتعلق برغبة " السلطة التأسيسية " في تحريك مسؤولية الوزارة طبقاً للقواعد التي حددتها المادة (احدى وستون/ سابعاً) والتي ليس من بينها تلك الآلية وبالتالي فإن سحب الثقة بموجب الدستور لا يشترط أن يسبقه سوى الاستجواب ونرى أن ما ذهب اليه المحكمة من اشتراط أن يسبقه سؤال وطرح موضوع عام للمناقشة وتحقيق واستجواب غير سليم وهو بمثابة إضافة احكام جديدة للدستور لا تملك المحكمة ولا مجلس النواب القيام به.

### المبحث الثالث تعطيل الحكومة تنفيذ القانون وموقف المحكمة الاتحادية العليا من ذلك

سنتناول في هذا المبحث قدرة الحكومة على رفض تنفيذ القانون وتعطيله وموقف المحكمة من ذلك في مطلبين وعلى النحو الآتي:

#### المطلب الأول قدرة الحكومة على رفض تنفيذ القانون او تعطيله

بداية لا يجوز للحكومة الامتناع عن تنفيذ القانون او تعطيله والا كان ذلك سبباً لتحريك مسؤوليتها أمام البرلمان ويذهب جانب من الفقه الى أن امتناع الحكومة عن تنفيذ القانون يكون جائزاً اذا كان القانون مشوباً بمخالفة شكلية واضحة كما لو صدر من مجلس واحد وليس من مجلسين بخلاف ما يتطلب الدستور ، أما اذا كانت المخالفة موضوعية فلها الطعن به أمام المحاكم المختصة<sup>(17)</sup>. ونرى أن هذا الرأي محل نظر ويؤدي الى تعطيل عمل الدولة، فالحكومة ليست رقيباً على السلطة التشريعية وان الذي يقرر مخالفة القانون للدستور هو القضاء وليس الحكومة وبالتالي نرى أن من واجب الحكومة هو الالتزام بتنفيذ القانون، ولم يعالج الدستور العراقي المدة اللازمة لاصدار اللوائح التنفيذية للقانون وهذا يعني أن السلطة التنفيذية لها حرية في تحديد وقت اصدار هذه اللوائح. وقد اختلف الفقه بشأن المدة اللازمة لاصدار اللوائح فمنهم من حددها بستة أشهر او سبعة او تسعة وبعدها تعد الحكومة متأخرة في اصدار اللوائح مما يحقق مسؤوليتها. ونود أن نشير في هذا الصدد الى حكم محكمة التمييز رقم (٣٨/ موسعة/ ٨٢) في ١٩٨٣/٥/٦ حيث قضت " ان قيام الإدارة بوضع الانظمة اللازمة لتنفيذ القانون أمر متروك لسلطتها التقديرية في حال عدم وجود نص قانوني يلزمها بذلك، ولا يجوز الزام السلطة التنفيذية بالتعويض عن عدم اصدارها وإلا كان هناك تدخلاً في اعمال السيادة " ، وجاء ذلك بسبب امتناع الحكومة عن اصدار " نظام خاص بتأسيس صندوق يعرض المتضررين من حوادث سيارات القوات المسلحة والسيارات التي يبرم أصحابها عقود تأمين عملاً بقانون التأمين الالزامي رقم (٢٠٥) لسنة ١٩٦٤ الملغي " (١٨).

#### المطلب الثاني موقف المحكمة الاتحادية العليا من قدرة الحكومة على تعطيل القانون وتقييمه

سنتناول في هذا المطلب بيان موقف المحكمة من قدرة الحكومة على تعطيل القانون وتقييم هذا الموقف في فرعين وعلى النحو الآتي:

#### الفرع الأول موقف المحكمة من قدرة الحكومة على تعطيل القانون

أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (اثان وستون) لسنة ٢٠١٥ ونص في الفقرة (ثانيا) منه على " ايقاف جميع الإجراءات المتخذة من المحافظات كافة ومجالسها بشأن القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ لحين إقرار التعديلات الدستورية المقترحة من اللجنة الوزارية المذكورة في الفقرة (١) من القرار ". وقد ادعى المدعي - رئيس مجلس النواب - ان هذا القرار يخالف احكام الدستور وخصوصاً المادة (ثمانون) والمادة (١٣٠) وليس لمجلس الوزراء إيقاف تنفيذ القوانين او تعطيلها. فقررت المحكمة في الدعوى رقم (ثلاثة وثلاثون/ اتحادية/ ٢٠١٥) " ان ما قام به مجلس الوزراء بإيقاف جميع

الإجراءات المتخذة من المحافظات كافة ومجالسها بشأن المادة (٤٥/أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم هي (وقف إجراءات تنظيمية) وليس تعطيل قرار اداري من جانب ويقع الطعن به خارج اختصاص هذه المحكمة... وبذلك يخرج النظر في هذا القرار عن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا وقررت رد الدعوى " .

### الفرع الثاني تقييم موقف المحكمة الاتحادية العليا

لا شك ان القرارات الصادرة من مجلس الوزراء اذا لم تتضمن قواعد عامة ومجرد هي قرارات ادارية تخرج عن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بحسب المادة (٩٣/أولاً) من الدستور، ونقصد هنا القرارات الفردية، أما الأنظمة فهي من اختصاصها. وفي سابقة للمحكمة الاتحادية العليا تعرضنا لها عند تحديد موقف المحكمة من الاستجواب حيث قررت في الدعوى (احدى واربعون/ اتحادية/ ٢٠١٢) الغاء كتاب مجلس النواب المرسل الى وزير التعليم العالي لغرض حضوره الى مجلس النواب لاستجوابه. وقد ذكرنا سابقاً أن الغاء هذا الكتاب يخرج عن اختصاصات المحكمة ومع هذا الغته وفوضت سلطة مجلس النواب في الاستجواب. أما بالنسبة للقرار (٦٢) لسنة ٢٠١٥ فهذا القرار عطل المادة (٤٥/ثانياً) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المثل ولا يتعلق باجراءات تنظيمية فهذا القرار خرجت الحكومة عن حدود اختصاصها وعطلت القانون بقرار وكان الاجدر بالمحكمة أن تكفي قرار مجلس الوزراء لا أن تنهز بجهة عدم الاختصاص حيث ان المحكمة كانت انتقائية فيما يتعلق بممارسة رقابتها على دستورية القوانين ولم يكن لها توجد ثابت وعملت من خلال هذه الممارسة على تفويض مجلس النواب مما أدى الى حالة عدم الاستقرار السياسي في البلد<sup>(١٩)</sup>. (سبع وثمانون/ اتحادية/ ٢٠١٣) (٢٠١٣/٩/١٦) قيام مجلس النواب باجراءات جوهرية على قرار قانون مجلس القضاء الاعلى جعله مخالفاً لأحكام الدستور من الباحثين الشكلية والموضوعية.

### الخاتمة

بعد اتمام هذا البحث توصل الباحث الى مجموعة من النتائج والمقترحات الآتية:

١. ان الدستور النافذ قد وسع من صلاحيات مجلس النواب فلم يأخذ بالمبادئ التقليدية للنظام البرلماني من حيث إعطاء كل سلطة وسائل تستطيع من خلالها التأثير على السلطة الأخرى لو استبدت ومن أهمها (الحل) و (الاعتراض) فلم يعطي السلطة التنفيذية سلطة حل مجلس النواب او " الاعتراض على القوانين " التي تقرها.
٢. أن المحكمة الاتحادية العليا وقفت الى جانب السلطة التنفيذية في ممارستها لاختصاصاتها ففسرت الدستور لصالح تلك السلطة وقضت بعدم دستورية عدة قوانين لأنها لم تقدم كمشروع قانون من الحكومة وبالتالي حاولت أن تخلف نوع من التوازن بين السلطتين " التشريعية والتنفيذية " الا أنها لم تجر وفق منهج ثابت.
٣. حرمت المحكمة الاتحادية العليا مجلس النواب من أهم اختصاص له وهو اقتراح القوانين وخاصة المالية ولكنها عدلت عن هذا الاتجاه في أحكام لاحقة قاصرة سلطة مجلس النواب على إقرار او رفض القوانين المالية او المتعلقة بالبرنامج الحكومي مع الاعتراف له بسلطة اقتراح واقرار القوانين الأخرى.
٤. عملت المحكمة الاتحادية العليا على تفويض سلطة مجلس النواب في مساءلة الحكومة مما أدى الى حالة عدم استقرار سياسي في الدولة.
٥. نقترح في هذا الصدد أن لا تنقيد المحكمة الاتحادية العليا بـ " حرفية النصوص عندما تفسر الدستور او الرقابة على دستورية القوانين " وتلجأ في ذلك الى " روح الدستور ومبادئ النظام البرلماني " .
٦. نرى أن المحكمة الاتحادية العليا في تفسيرها للمادة (١٣٨) و(٧٣) من الدستور قد تقيدت بـ " حرفية النصوص وكانت تستطيع أن تعترف لرئاسة الجمهورية بسلطة الاعتراض على القوانين من خلال اللجوء الى روح الدستور ومبادئ النظام البرلماني " .
٧. نرى من الافضل أن تعدل المحكمة عن اتجاهها فيما يتعلق بحرمان مجلس النواب من تقديم مقترحات القوانين المالية لأن في ذلك أضعاف أكيد لدوره، ويتعارض ذلك مع مبادئ النظام النيابي الذي يجعل البرلمان المؤسسة الدستورية الأولى.

### المصادر

أولاً: الدساتير :

١. دستور المانيا لعام ١٩٤٩ المعدل .

ثانياً : الكتب

١. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
٢. د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في امريكا والاقليم المصري، دار النهضة العربية - القاهرة، ١٩٦٠.
٣. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، ار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢.
٤. د. حسن أبو السعود، القانون الدستوري، مطبعة الجزيرة، بغداد، ١٩٣٨.
٥. د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٩.
٦. - ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
٧. د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، ١٩٩٩.
٨. د. محمد عزت فاضل، فاعلية الحكومة الاتحادية، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.

ثانياً: الأطاريح

١. منجد منصور محمود، مبدأ تقييد سلطة الدولة وضمانات تطبيقه، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٥.

ثالثاً: الدوريات :

١. د. حميد حنون خالد، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض، مجلة العلوم القانونية، العدد ٢ ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٩ .
٢. د. كاظم علي الجنابي و د. علي مجيد العكلي ، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل النظام الساسي الامريكي ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد ٧ ، العدد ٢ ، جامعة الوادي ، الجزائر ، ٢٠١٦ .

الهوامش

- (1) ينظر : م ٤٧ ، دستور العراق ، ٢٠٠٥ .
- (2) ينظر : ف ١ ، م ٦٠ ، دستور العراق ، ٢٠٠٥ .
- (3) ينظر: ف ٢ ، م ٦٠ ، دستور العراق ، ٢٠٠٥ .
- (4) م ١٣٠ ، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، الدائرة الاعلامية ، مجلس النواب ، جمهورية العراق ، بغداد ، ٢٠١٦ .
- (5) د. كاظم علي الجنابي و د. علي مجيد العكلي ، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل النظام الساسي الامريكي ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد ٧ ، العدد ٢ ، جامعة الوادي ، الجزائر ، ٢٠١٦ ، ص ٢٩ .
- (6) د. محمد عزت فاضل، فاعلية الحكومة الاتحادية، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦ ، ص ٣٠٧ - ٣٠٩.
- (7) ينظر : ف ١ ، م ٧٦ ، دستور المانيا المعدل ، ١٩٤٩ .
- (8) د. محمد عزت فاضل ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣١١ - ٣١٣ .
- (9) القضية رقم (ثمانية عشر/ اتحادية/ ٢٠٠٩) في ٨/٤/٢٠٠٩ .
- (10) د. كاظم علي الجنابي و د. علي مجيد العكلي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٩ .
- (11) د. محمد عزت فاضل ، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٢٩ - ٣٣١ .
- (12) المصدر نفسه ، ص ٣٣١ .
- (13) د حميد حنون خالد، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض، مجلة العلوم القانونية، العدد ٢، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٨ - ٣٩.
- (14) د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ٩٦ .
- (15) ينظر: د. ثروت بدوي، مصدر سبق ذكره ، ص ٣٣٤ وما بعدها.
- (16) د. محمد عزت فاضل، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٤٦ .
- (17) د. حسن أبو السعود، القانون الدستوري، مطبعة الجزيرة، بغداد، ١٩٣٨ ، ص ٣٢١ .
- (18) حكم محكمة التمييز رقم (٣٨/ موسعة/ ٨٢) في ٦/٥/١٩٨٣ .
- (19) صلاح العريايوي، مصدر سبق ذكره ، ص ١١٢ .